



Quelle stratégie politique y a-t-il derrière la création d'un fonds d'intervention pour les grandes lignes ferroviaires déficitaires ?

Julien Lévêque

► To cite this version:

Julien Lévêque. Quelle stratégie politique y a-t-il derrière la création d'un fonds d'intervention pour les grandes lignes ferroviaires déficitaires ?. *Transports*, 2003, 422, pp. 368-374. halshs-00088658

HAL Id: halshs-00088658

<https://shs.hal.science/halshs-00088658>

Submitted on 27 Mar 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle stratégie politique y a-t-il derrière la création d'un fonds d'intervention pour les grandes lignes ferroviaires déficitaires ?

Julien Lévêque, Laboratoire d'Economie des Transports, CNRS

Article publié dans Transports, N° 422, novembre-décembre 2003, Editions Editecom.

Introduction

Devant le Conseil Economique et Social réuni le 14 octobre pour dresser un premier bilan de la régionalisation, le Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer, Dominique Bussereau, a évoqué la mise en place d'un fonds en faveur des grandes lignes ferroviaires déficitaires. La mention de la création d'un tel fonds est intervenue pour la première fois alors que le Secrétaire d'Etat justifiait auprès d'élus aveyronnais la volonté de la SNCF d'équilibrer ses comptes, laquelle souhaite supprimer le train de nuit Paris-Rodez après Paris-Aurillac il y a quelques mois.

Dans un contexte stable d'exploitation du transport ferroviaire par un opérateur national en situation de monopole, la nouvelle aurait semblé anodine. Quoi de plus normal que de subventionner des trains « historiques » qui ont cessé d'être commercialement pertinents, mais dont le maintien peut sembler nécessaire sous l'angle de l'aménagement du territoire ? Cependant, dans le contexte ambiant de libéralisation du transport ferroviaire, la création d'un fonds d'intervention pour les grandes lignes déficitaires peut avoir une portée plus large, à terme, que la bonne tenue des comptes de la SNCF.

Après un court rappel sur le financement des différentes activités ferroviaires, nous étudierons le cas particulier des services Grandes Lignes qui pratiquent une péréquation tarifaire des liaisons rentables vers les liaisons déficitaires. Nous examinerons ensuite pour quelles raisons les mécanismes de péréquation peuvent s'avérer insuffisants et nécessiter la création d'un fonds d'intervention. Cela nous permettra enfin de mettre en lumière les conséquences qu'induirait la mise en place d'un tel fonds.

1. Le financement des activités ferroviaires

Les récentes réformes ferroviaires¹ ont au moins permis d'éclaircir une partie des flux de financement des différentes activités ferroviaires.

- Le fret ferroviaire n'est plus directement subventionné, en raison de l'ouverture du secteur à la concurrence. Les trains de fret bénéficient encore d'une relative sous-tarifcation de l'usage qu'ils font de l'infrastructure ferroviaire, mais celle-ci se réduit tout comme celle du transport routier. Alors en position de monopole, la SNCF, assurait des trafics bien peu rentables pour elle, s'estimant investie d'une mission de service public en vertu de son cahier des charges. L'activité Fret est désormais commerciale ; son fort déficit est plus ou moins compensé par les bénéfices que les autres activités peuvent dégager. Toutefois, ce segment de marché s'apprête à une restructuration lui permettant d'atteindre l'équilibre financier. L'ouverture à la concurrence impose en effet d'en finir avec les subventions croisées des activités voyageurs bénéficiaires vers l'activité Fret déficitaire, pour d'évidentes raisons de distorsion de concurrence vis-à-vis des nouveaux entrants. Ainsi, bien qu'il reste encore à réduire les pertes (sans autres contraintes de moyens que les lois du marché), on peut désormais considérer les règles de financement du transport ferroviaire de marchandises comme clairement établies. L'opérateur n'a plus qu'à redouter les hausses des péages d'infrastructure annoncées par RFF.
- Les services régionaux de voyageurs (TER en province, Transilien en Ile-de-France) sont désormais financés en partie (un tiers) par les recettes commerciales issues des ventes aux voyageurs et en partie (les deux tiers restants) par une subvention versée par l'autorité organisatrice concernée. La SNCF, engagée contractuellement auprès de ces dernières, dégage suivant les régions et son aptitude à réaliser ses engagements un bénéfice ou une perte. Quoiqu'il en soit, l'opérateur parvient globalement à équilibrer les comptes correspondant à ces activités. Rappelons que la hausse annoncée des péages d'infrastructure à verser à RFF (sensible pour l'activité TER) sera prise en charge par les autorités organisatrices responsables et n'aura donc pas d'impact sur le résultat des comptes de l'opérateur.
- Les services Grandes Lignes (TGV et Corail) ont été peu concernés par les réformes qui sont intervenues dans le secteur ferroviaire. Et pour cause, ces services qui bénéficient de l'efficacité technique de la SNCF et dégagent un résultat positif ainsi que d'intéressantes externalités de réseau, ne semblent pas devoir être mis en cause. Ces liaisons sont financées par les seules recettes commerciales issues du trafic ; en pratique, certaines liaisons (TGV) dégagent de forts bénéfices qui viennent compenser les déficits enregistrés sur les autres. En vertu de l'article 13 de son cahier des charges, la SNCF pratique donc une péréquation dans le financement de ses services nationaux de voyageurs. Signalons cependant qu'une forte imprécision entoure la définition de la consistance de ces services nationaux de voyageurs. Cette insuffisance de l'actuelle réglementation, qui ne précise pas de façon intangible le périmètre Grandes Lignes concerné par la péréquation tarifaire, soulève la colère d'élus locaux lorsque l'opérateur souhaite réduire la desserte de leur territoire.

¹ notamment la création en 1997 de Réseau Ferré de France (gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire indépendant de la SNCF), la loi SRU qui a institué en 2000 la régionalisation des Trains Express Régionaux, enfin l'ouverture en 2003 du trafic fret international à la concurrence.

Ainsi, l'examen des modalités de financement des différentes activités ferroviaires révèle qu'autant en ce qui concerne les services Fret, TER et Transilien, les règles issues des récentes réformes ferroviaires sont devenues claires et responsabilisantes pour l'opérateur. Autant, concernant les services Grandes Lignes, il demeure des imprécisions dont nous allons voir qu'elles peuvent s'avérer conséquentes dès lors que l'opérateur évolue dans un contexte d'instabilité et d'incertitude quant à la poursuite de la libéralisation.

2. La péréquation entre les services Grandes Lignes

▪ Principes et limites théoriques de la péréquation tarifaire

Dans un contexte monopolistique, la péréquation tarifaire - c'est-à-dire le recours à des subventions croisées des services bénéficiaires vers les services déficitaires - permet au réglementeur de déléguer à l'opérateur la question de l'égalité de traitement des usagers devant le service public considéré. L'opérateur propose donc aux consommateurs un service relativement homogène sur l'ensemble du périmètre couvert, à un prix fixé avec l'autorité de tutelle lui permettant d'équilibrer ses comptes. Cette péréquation tarifaire a été largement pratiquée en France dans la tradition de gestion des industries de réseau par des monopoles publics nationaux (chemins de fer, électricité, services postaux, télécommunications, etc...). Ainsi, dans une logique de régulateur bienveillant (confiant dans la capacité de son opérateur à s'auto-discipliner), la péréquation tarifaire est une solution simple à mettre en œuvre, qui permet d'assurer une certaine forme d'égalité de traitement devant le service public. Ce tableau optimiste doit néanmoins être nuancé.

- Une première question se pose quant à la définition du périmètre d'activités considéré. Traditionnellement, les pratiques de péréquation tarifaire ont connu deux régimes dominants : celui de l'accroissement du périmètre de service (construction des réseaux d'autoroutes, de lignes téléphoniques permettant de desservir toujours plus de foyers, etc...) et celui de la stabilité du périmètre d'opération (services postaux et distribution de l'électricité en tous points du territoire national). Dans le premier cas (dynamique), le régulateur se doit d'être plus vigilant afin de contraindre les opérateurs à investir dans l'extension maximale de leur réseau les bénéfices dégagés. Dans le second cas (statique), le régulateur intervient plus rarement, à l'occasion des réévaluations tarifaires, la règle (exploitation du réseau achevé) étant définie une fois pour toutes. Quoi qu'il en soit, dans tous les cas, le périmètre d'activités concerné par la péréquation tarifaire doit faire l'objet d'une définition précise dans le contrat qui lie le réglementeur et l'opérateur, ceci afin de favoriser la bonne exécution du contrat.

- Une deuxième limite s'oppose au bon fonctionnement des mécanismes de péréquation ; il s'agit de l'ouverture du marché à la concurrence, quelle que soit la forme que celle-ci prenne. S'il y a concurrence sur le marché, le phénomène d'écémage (suivant lequel les nouveaux entrants s'installent sur les segments de marché les plus rentables) conduit à une distorsion de concurrence à l'encontre de l'opérateur historique. Ce dernier ne peut lutter à armes égales contre les nouveaux entrants s'il doit financer ses services déficitaires à partir des bénéfices qu'il dégage sur les services rentables. S'il y a concurrence pour le marché, il y a cette fois une distorsion de concurrence au profit de l'opérateur historique. Celui-ci peut alors proposer une offre « défiant toute concurrence », quitte à financer le déficit d'exploitation résultant par des subventions croisées. Nous sommes dans un tel cas avec l'exemple précédemment mentionné des subventions croisées du trafic ferroviaire voyageurs vers le trafic marchandises. Ainsi, l'ouverture à la concurrence des services s'oppose à la pratique de la

péréquation tarifaire, sans pour autant remettre en cause le principe d'égalité devant le service public². Concrètement, l'ouverture à la concurrence des concessions autoroutières a déjà conduit la France à abandonner en 2001 les mécanismes de péréquation tarifaire (adossement) dont relevait l'extension du réseau. Dans les télécommunications, l'ouverture progressive du secteur à la concurrence a également conduit France Telecom à rapprocher ses prix, autrefois largement péréqués, des coûts des services auxquels ils correspondent³.

▪ Le cas particulier des grandes lignes de la SNCF

Comme nous l'avons précisé en première partie, l'activité Grandes Lignes de la SNCF pratique une péréquation tarifaire. Concrètement, les tarifs de base sont fixés chaque année en accord avec le Ministère chargé des Transports ; le prix du billet dépend d'une base fixe et d'un coût kilométrique, chacun variant suivant la distance parcourue. Cependant, en raison de l'accroissement de la concurrence intermodale avec le transport aérien, la SNCF (en accord avec sa tutelle) est amenée de plus en plus à pratiquer des prix de marché sur les liaisons TGV⁴. Ainsi, le Conseil d'Etat (1993) a considéré que l'objectif d'assurer une meilleure rentabilité de la SNCF, son équilibre financier et sa capacité à faire face à la concurrence d'autres moyens de transport constituent des nécessités d'intérêt général justifiant une diversification de sa politique tarifaire.

Concernant l'activité Grandes Lignes, une des limites au bon fonctionnement du régime de péréquation est celle du périmètre d'activités à considérer. En reprenant la distinction introduite précédemment, le périmètre des grandes lignes ferroviaires se situe plutôt dans une perspective statique. Hormis l'introduction de lignes à grande vitesse dont l'exploitation TGV remplace les services Corail antérieurs, le réseau Grandes Lignes est assez stable. Toutefois, cette stabilité ne peut être que relative : le développement conjoint des réseaux autoroutier et TGV a contribué à une modification sensible de la demande, de sorte que la pertinence de nombreux services ferroviaires nationaux semble sérieusement remise en cause.

Dans certains cas, des liaisons « historiques » ont perdu leur caractère national ; quelques unes ont été transférées de l'activité Grandes Lignes aux TER. A l'approche de la régionalisation, la SNCF a ainsi revu la composition de son réseau Grandes Lignes, ce qui lui a permis de se décharger de certains trains GL déficitaires, lesquels devenaient des TER, éligibles aux subventions d'exploitation versées indirectement par l'Etat via les régions. Il en est ainsi des trains Paris-Auxerre/Dijon devenus TER Bourgogne. A présent que les régions ont négocié leur dotation sur la base du service TER qu'elles prenaient à charge, elles n'ont aucune volonté de se voir transférer la gestion de trains Grandes Lignes déficitaires, fussent-ils avoir une vocation régionale plutôt que nationale⁵. Il n'y a qu'à voir pour s'en convaincre les difficiles négociations entre les régions concernées et la SNCF au sujet de la transversale Lyon-Bordeaux. L'inconfort et la durée rédhibitoire du trajet ont détourné les voyageurs effectuant le trajet de bout en bout sur les TGV, de sorte que ces trains effectuent plutôt une

² Voir Choné, Flochel & Perrot (2002).

³ Ainsi, l'abonnement qui était sous-tarifé ne couvrait qu'une partie des coûts fixes, complété par une surtarification des communications internationales et longue distance. Depuis l'ouverture du marché, les prix des communications ont été réduits pour se rapprocher des coûts variables correspondants et donc des prix pratiqués par les autres opérateurs, tandis que le prix de l'abonnement a augmenté vers une plus juste valeur.

⁴ Ainsi, en reprenant la réflexion du groupe de travail sur la péréquation au sein du Groupe Réseaux 2010 du Commissariat Général du Plan, il serait plus approprié de parler d'une péréquation partielle.

⁵ C'est le cas notamment des Corails Lyon-Nantes, Lille-Strasbourg et Caen-Tours dont moins de 5 % des voyageurs effectuent le trajet de bout en bout. Globalement, la longueur moyenne d'un voyage sur les liaisons transversales Corail représente 10 % de la longueur totale de la liaison.

succession de missions régionales (entre Lyon et Saint-Germain-des-Fossés d'une part, entre Limoges et Bordeaux, d'autre part).

Dans d'autres cas, des services nationaux « historiques » ne correspondent plus à la demande actuelle : c'est le cas de nombreux trains de nuit (Paris-Quimper, Paris-Brest, Toulouse-Quimper, Paris-Aurillac⁶, Paris-Rodez...). S'il est vrai que certaines dessertes (les premières) ne paraissent plus justifiées, d'autres (les dernières) peuvent l'être par des considérations d'aménagement du territoire⁷. Aussi, si l'abandon de dessertes par ajustement de l'offre à la demande est souhaitable, illustrant la capacité de l'opérateur à être réactif, l'abandon de certaines autres qui participent au désenclavement de territoires isolés ne sont pas politiquement acceptables.

Ainsi, le périmètre de péréquation des services Grandes Lignes est d'autant moins stable qu'il est mal défini. Contrairement à des services de première nécessité comme l'acheminement du courrier sans valeur ajoutée, la distribution d'électricité ou l'accès au réseau téléphonique, il n'est pas envisageable de prétendre couvrir la totalité du territoire national par le réseau ferroviaire. Par ailleurs, s'ajoute à cette problématique le fait qu'il appartient à l'opérateur lui-même de définir le périmètre de pertinence des services Grandes Lignes ; le cahier des charges qui lie la SNCF à l'Etat précise⁸ que « la consistance des services nationaux est définie par la S.N.C.F. dans le cadre de son autonomie de gestion en tenant compte des orientations générales de la politique de l'Etat en matière de transports ». Ainsi, à l'heure où la contrainte budgétaire s'impose plus fortement à l'entreprise, la tentation est grande de réduire ses charges en supprimant les services les plus lourdement déficitaires, quand bien même ces derniers participent à l'aménagement du territoire.

Nous venons de discuter en quoi l'instabilité du périmètre des services Grandes Lignes venait complexifier l'exercice rigoureux de péréquation. Nous examinons à présent dans quelle mesure l'instabilité de l'environnement financier et institutionnel de la SNCF, ainsi que les incertitudes qui en découlent, peuvent justifier la création d'un fonds en faveur des grandes lignes déficitaires.

3. Vers la création d'un fonds d'intervention pour les grandes lignes déficitaires

▪ Un environnement incertain

De même que d'autres entreprises de services en réseau (pensons notamment à EDF), la SNCF évolue depuis une dizaine d'années dans un contexte d'incertitudes lié au processus de libéralisation du transport ferroviaire, dont on se sait ni comment, ni quand il va évoluer. Si les réformes évoquées en première partie ont offert une meilleure lisibilité à court terme de l'environnement ferroviaire, certaines interrogations majeures demeurent, concernant la situation de RFF⁹ qui supporte toujours une dette de 25 milliards d'euros ou encore les

⁶ Avant sa suppression, ce train transportait en moyenne 12 voyageurs en semaine et une trentaine le week-end, alors qu'il en faut 200 à la SNCF pour rentabiliser sa circulation.

⁷ Quoiqu'il n'est pas interdit de s'interroger sur la pertinence en terme d'aménagement du territoire d'une liaison fréquentée par 12 voyageurs comme Paris-Aurillac. Le cas du Paris-Rodez avec une soixantaine de voyageurs est déjà moins discutable.

⁸ Article 6 du Décret n° 83-817 du 13 septembre 1983.

⁹ « Le problème majeur reste la situation financière extrêmement précaire de RFF. Ce n'est pas un élément immédiat de coût pour la SNCF, mais d'instabilité et d'imprévisibilité pour l'ensemble du système ferroviaire. On ne pourra rester éternellement dans une situation où RFF, avec 25 milliards d'euros de dettes, est incapable d'équilibrer ses comptes et doit faire appel, soit à l'Etat, soit à la SNCF. C'est une bagarre ouverte entre l'Etat et

modalités d'introduction de la concurrence dans le transport de voyageurs. Autre facteur d'incertitude, l'état des finances publiques qui incite le Gouvernement à transférer la Contribution aux Charges d'Infrastructure (subvention versée à RFF pour l'entretien du réseau ferré) à la charge de la SNCF à travers une augmentation des péages d'infrastructure. Concrètement, les décisions prises par RFF pour la période 2004 - 2008 vont conduire à une hausse de plus de 30 % des péages d'infrastructure versés par les services Corail, hausse représentant 5 % du chiffre d'affaire de ces services. De tels événements qui ne sont pas injustifiés en soi, s'opposent par nature au bon fonctionnement d'une politique de péréquation qui nécessite un minimum de visibilité sur l'évolution des charges à moyen terme.

Par ailleurs, la menace d'ouverture du marché à la concurrence rend encore plus nécessaire l'amélioration des comptes de la SNCF. Autant dans un contexte de monopole stable, l'équilibre des comptes¹⁰ d'une entreprise publique peut suffire au bon fonctionnement du service dispensé, autant dans le contexte actuel de libéralisation, l'opérateur ne peut plus s'en contenter. Il doit désormais dégager une rentabilité suffisante sur les services commerciaux afin de pouvoir investir tout en améliorant sa situation financière. Ces investissements sont nécessaires afin de maintenir le niveau du trafic domestique et de gagner des parts de marché en Europe à partir de l'ouverture à la concurrence.

Ainsi, l'environnement incertain de la SNCF impose une forte amélioration du résultat de l'activité Grandes Lignes que la seule péréquation des trafics ne semble pas permettre. En effet, sur l'ensemble de l'activité Corail – qui concerne une soixantaine de relations contre une quarantaine de liaisons TGV –, une douzaine de lignes sont très déficitaires, 17 le sont légèrement, tandis que 33 relations sont à l'équilibre ou légèrement bénéficiaires. La SNCF estime qu'elle ne peut plus, dans le contexte de libéralisation actuel, se montrer aussi généreuse¹¹ que par le passé en poursuivant l'exploitation de ces liaisons très déficitaires. Désormais, s'appuyant paradoxalement sur la réglementation européenne¹², l'opérateur considère que la pertinence d'une liaison Grandes Lignes doit être examinée sur la base des critères d'une économie de marché.

■ Comment améliorer le compte Grandes Lignes ?

La SNCF doit donc faire face à la contrainte de rentabilité globale suivante sur les liaisons Grandes Lignes :

$$\text{Recettes} - \text{Coûts} > \text{Marge minimale} > 0$$

- Nous avons vu précédemment que le contexte de libéralisation conduisait à une augmentation de la marge minimale à dégager qui devient significativement positive ; il contribue également à une hausse des coûts d'exploitation (avec notamment une meilleure

la SNCF pour savoir qui doit couvrir le déficit de RFF. L'élément d'instabilité et d'imprévisibilité dans le système ferroviaire est dû au fait que la situation financière de RFF n'a pas été encore traitée de manière pérenne. » Louis Gallois, 3 juin 2003, au cours de son audition par la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la gestion des entreprises publiques.

¹⁰ Imposé par l'article 37 (modifié par décret en 2003) du Cahier des charges de la SNCF.

¹¹ quelque part avec l'argent public...

¹² L'article 5 de la directive 91/440 énonce que « les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour permettre aux entreprises ferroviaires d'ajuster au marché leurs activités [...] les entreprises ferroviaires doivent être gérées selon les principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales, y compris en ce qui concerne les obligations de service public imposées par l'Etat à l'entreprise et les contrats de service public conclu par l'entreprise avec les autorités compétentes de l'Etat membre. »

couverture des charges d'infrastructure). Par ailleurs, la qualité de l'offre et l'évolution de la demande contribuent à réduire la rentabilité des services Corail et à accroître la rentabilité des liaisons TGV, mais de moins en moins rapidement¹³. Ainsi, nous constatons qu'au fil de l'eau, l'évolution divergente des termes R-C (qui diminue) et marge minimale (qui augmente) conduit à une impasse. Afin de satisfaire la contrainte de rentabilité qui conditionne sa pérennité à terme, l'opérateur doit impérativement développer son chiffre d'affaires sans trop accroître ses charges et/ou réduire ses coûts.

- Nous avons vu que les modifications de la demande avec le développement des infrastructures routières (et parfois TGV) limitaient le trafic ferroviaire potentiel sur une liaison donnée. Bien sûr, il sera toujours possible d'exhiber le cas de telle ou telle relation dont une exploitation plus rationnelle et de meilleure qualité par l'opérateur permettrait d'augmenter le trafic et donc les recettes. C'est dans cette perspective que sur des liaisons dynamiques (Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Strasbourg) la SNCF investit dans le renouvellement du matériel roulant¹⁴, afin d'offrir un service de qualité sur ces relations lui permettant de gagner des parts de marché. Sans qu'il soit nécessaire d'investir, il est possible de gagner en qualité de service, comme l'illustre la démarche de labélisation « Service Nuit » engagée sur les relations nocturnes principales. Néanmoins nous pouvons considérer que – globalement – la SNCF ne dispose pas d'une réserve significative de croissance des recettes.

- L'autre alternative permettant de respecter la contrainte de rentabilité consiste évidemment à réduire les coûts, ce qui peut être pratiqué par deux moyens. La première solution est celle qui motive la création d'un fonds d'intervention, à savoir la suppression des liaisons les plus déficitaires. Cette solution est tout à fait justifiée lorsqu'elle s'applique à des trains dont la circulation n'est plus pertinente, même pour des considérations d'aménagement du territoire. Toutefois, cette solution ne doit pas faire oublier la seconde qui consiste à réduire globalement les coûts d'exploitation en gagnant en productivité. C'est la démarche que mène en parallèle la SNCF, par exemple, lorsqu'elle réduit ses coûts de distribution de titres de transport en développant la vente de billets par Internet ; concernant l'exploitation des relations Corail, les coûts liés au matériel roulant peuvent être réduits par la constitution de « rames-blocs », trains dont la composition ne varie pas. Là encore, la marge de manœuvre est vraisemblablement plus étroite qu'on ne le pense, les coûts étant assez largement incompressibles : il faudra toujours payer des péages, l'énergie de traction, un agent de conduite et quelques agents d'accompagnement. Certes, il est toujours possible d'argumenter que les coûts de structure de la SNCF sont trop élevés, ce qui reste à démontrer par une comparaison à un étalon bien choisi...

Notre objectif ici n'est pas tant de juger le bien fondé de la création de ce fonds d'intervention - ce que l'on saurait difficilement faire pour des raisons d'asymétrie d'information -, mais plutôt d'en examiner la portée.

Aussi, quoiqu'il en soit réellement, la SNCF estime actuellement qu'elle n'a plus les capacités de péréquation entre les différents trafics Grandes Lignes lui permettant de dégager une marge suffisante. Dès lors que pour des considérations politiques d'aménagement du territoire, la suppression de trains lourdement déficitaires est limitée, la dernière solution consiste à augmenter les ressources par une subvention. Rappelons qu'une telle subvention pour des

¹³ Les liaisons les plus rentables étant déjà mises en service, les prochaines – à commencer par le TGV Est – ne contribueront pas (loin s'en faut) à augmenter la rentabilité de ces services.

¹⁴ Les nouveaux Corail TéoZ offrent un confort accru et proposent des espaces différenciés (familles, jeux pour enfants, vélos, etc...)

raisons de désenclavement n'est pas - *a priori* - injustifiée. Nous examinons à présent les répercussions à terme de la décision de créer un tel fonds d'intervention.

4. Les conséquences de la création d'un fonds d'intervention pour les grandes lignes déficitaires

Le Fonds d'Intervention pour les Aéroports et le Transport Aérien (FIATA)

Précisons qu'un fonds similaire à celui envisagé pour le secteur ferroviaire existe déjà pour l'aérien. Le FIATA permet de subventionner les liaisons aériennes déficitaires attribuées à une compagnie après appel d'offres. Ce fonds géré par la Direction Générale de l'Aviation Civile est alimenté par une part de la taxe de l'aviation civile perçue sur les passagers et marchandises embarquant dans les aéroports français. Sur un budget total de 64,5 M€, 15,5 M€ ont été affectés en 2002 aux compagnies aériennes dans le cadre de conventions signées pour des dessertes d'aménagement du territoire éligibles à ce fonds.

Quelle que soit la forme que prenne le fonds d'intervention évoqué par Dominique Bussereau, il s'agira nécessairement¹⁵ d'un apport d'argent public que nous appellerons par souci de clarté, une subvention. Ainsi, bien que le Secrétaire d'Etat ait fait allusion au modèle du FIATA, nous constatons dès lors une différence de taille : le fait que pour les grandes lignes ferroviaires, il y ait besoin d'un apport de fonds publics. Cette précision apportée, étudions les conséquences stratégiques à terme pour le secteur ferroviaire de cette subvention publique.

▪ Un signal négatif

Alors que les précédentes réformes ont permis de rendre plus transparent le financement des différentes activités ferroviaires, la création du fonds d'intervention ne contribue pas à clarifier le régime de péréquation auquel sont soumis les services Grandes Lignes. En effet, cette subvention permet de stabiliser – au moins momentanément – le périmètre d'activité GL qui comprend désormais des lignes subventionnées et d'autres assurant la péréquation. Elle introduit donc une différence de traitement entre ces deux types de service qui demeurent pourtant intégrés au sein de l'activité Grandes Lignes ; elle véhicule donc le signal suivant lequel les services déficitaires peuvent en dernier recours être financés par l'Etat. Il en résulte alors un effet désincitatif puisqu'il n'est plus possible de justifier la nécessité d'améliorer la productivité par la contrainte budgétaire : à quoi bon progresser puisqu'en définitive l'Etat interviendra pour sauver le système ? En créant cette subvention, l'Etat semble donc reconnaître que l'opérateur ne peut réduire sensiblement ses coûts autrement qu'en fermant des lignes.

Nous pensons que l'envoi de ce signal – qui réduit donc les incitations à l'efficacité – n'est pas positif à terme pour l'opérateur national. Si, à court terme, la subvention permet d'améliorer le résultat des comptes de la SNCF, à plus long terme, en n'ayant pas contribué à mieux inciter l'opérateur à progresser, elle risque de réduire la compétitivité de ce dernier à un moment où la prochaine ouverture du marché exige l'inverse. C'est en ce sens, en suivant Crozet (2003) qui explique que « contrairement à une idée reçue, c'est en exigeant une plus grande productivité des services publics qu'on les défend le mieux », que le seul signal de

¹⁵ puisque c'est le manque de ressources internes au secteur qui motive la création de ce fonds

l'attribution d'une subvention sans contrepartie, à l'opérateur en situation d'exclusivité peut se révéler négatif à terme.

Il n'est toutefois pas certain que la création du fonds d'intervention ne s'accompagne pas d'un effort de productivité de l'opérateur, dans la mesure où il n'est pas certain que les instances communautaires acceptent l'attribution d'une telle subvention sans qu'il y ait contractualisation. Ainsi, une contrepartie réglementaire peut être imposée à l'opérateur ainsi mis sous pression ; c'est le scénario que nous examinons dans le paragraphe suivant.

▪ Vers l'émergence d'une autorité de réglementation ferroviaire nationale ?

Le constat négatif auquel nous aboutissons dans le paragraphe précédent peut être relativisé dès lors que l'Etat-réglementeur déciderait enfin de s'impliquer réellement dans la régulation de ses chemins de fer. Rappelons d'abord que l'Etat manifeste vis-à-vis des chemins de fer un comportement particulièrement bienveillant. Si la SNCF est tenue de respecter son cahier des charges, elle n'est plus engagée par des contrats de plan¹⁶ depuis 1996 ; faisant face à la maigre sous-direction des transports ferroviaires de la DTT¹⁷ et dotée de compétences réglementaires importantes, la SNCF – tout comme RFF – s'apparente largement à un monopole non réglementé. Quand bien même l'opérateur est déjà soumis à une forte pression concurrentielle de la part des autres modes de transport, l'absence d'autorité de réglementation constitue une anomalie économique que la création du fonds qui nous intéresse devrait contribuer à résorber. En effet, l'attribution de la subvention au financement des grandes lignes déficitaires requiert (pour des raisons de déontologie communautaire) une contractualisation similaire à celle mise en œuvre entre les régions et la SNCF concernant la gestion des TER. S'exprimant devant le CES à propos de la création du fonds d'intervention, Dominique Bussereau a d'ailleurs parlé d'une « logique de conventionnement [...] complémentaire avec la régionalisation ».

On peut ainsi imaginer que l'attribution de la subvention aux grandes lignes déficitaires s'accompagnera d'une meilleure réglementation des chemins de fer avec l'attribution de compétences à une autorité de régulation spécialisée¹⁸ amenée à acquérir progressivement une véritable capacité d'expertise ferroviaire. Un tel organisme serait alors en mesure d'inclure dans le contrat de service public liant l'Etat à l'opérateur national des dispositions incitatives, favorisant des gains de productivité chez l'opérateur. Ainsi, l'effet négatif du signal envoyé par la création de la subvention peut être compensé par la mise en œuvre d'une réglementation efficace.

A plus long terme, il n'est plus possible de raisonner dans le seul contexte monopolistique, compte tenu de la probable poursuite de la libéralisation ; nous discutons à présent d'une éventuelle ouverture de l'exploitation des liaisons Grandes Lignes à la concurrence.

¹⁶ alors même que l'article 29 du cahier des charges prévoit explicitement une telle contractualisation Etat-SNCF

¹⁷ Direction des Transports Terrestres du Ministère chargé des transports.

¹⁸ sur le modèle de l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) ou de la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) ; les justifications de l'émergence d'une telle autorité sont nombreuses et dépassent le cadre de cet article ; elles sont clairement exposées dans Bergougnoux (2000), pages 149 à 154.

▪ Vers l'ouverture à la concurrence et le modèle suédois ?

Sans présager de l'avenir concurrentiel ni de son adéquation au secteur ferroviaire, rappelons que la proposition de règlement présentée par la Commission Européenne¹⁹ invite les autorités compétentes à pratiquer la concurrence pour le marché pour l'exploitation nationale des services de transports publics de voyageurs par chemin de fer. Quand bien même la libéralisation du secteur n'irait pas aussi loin, il n'est pas déraisonnable de penser que l'Etat risque d'être déontologiquement contraint, tôt ou tard, de lancer un appel d'offre pour l'exploitation des grandes lignes qu'il subventionne.

Ainsi, pour la SNCF, accepter aujourd'hui la subvention de ce fonds d'intervention, c'est prendre le risque qu'un jour l'autorité publique, la trouvant trop chère, lui préfère le privé.

Suivant ce scénario, la France s'orienterait donc vers une réforme ferroviaire à la suédoise. En Suède, où la réforme ferroviaire a été initiée dès 1988, les services régionaux et grandes lignes déficitaires sont soumis à la concurrence pour le marché (appel d'offre et franchise), tandis que les liaisons grandes lignes rentables (90 % du trafic longue distance) demeurent l'exclusivité de l'opérateur historique SJ. Notons à ce sujet que de nombreuses liaisons nocturnes ont notamment été transférées à une exploitation privée. Cette délégation de service public à un opérateur privé est justifiée – sur le plan financier – dans la mesure où, contrairement aux idées reçues, c'est souvent lorsqu'une subvention est nécessaire que l'on a le plus de raisons de faire appel au secteur privé²⁰.

Conclusion : un fonds d'intervention paradoxalement pas si favorable pour la SNCF

Partant de l'annonce de la création d'un fonds d'intervention en faveur des grandes lignes ferroviaires déficitaires, nous avons examiné le financement de l'activité Grandes Lignes de la SNCF puis justifié dans quelle mesure un tel fonds pouvait être nécessaire. Nous avons alors proposé une vision à plus long terme des conséquences en terme d'incitations pour l'opérateur et d'organisation institutionnelle du secteur ferroviaire. Nous avons montré que, paradoxalement, cette subvention destinée à améliorer le résultat du compte de l'activité Grandes Lignes peut ne pas s'avérer aussi favorable qu'elle n'y paraît pour la SNCF ; que cette subvention se traduise par une réduction des incitations à la productivité ou par une étape supplémentaire vers l'ouverture à la concurrence. En revanche, en s'inscrivant dans une démarche de « reréglementation » du secteur ferroviaire par l'Etat actionnaire-régulateur, cette subvention peut contribuer à accroître l'efficacité des services de l'opérateur national.

Dans le contexte actuel de libéralisation, les réformes françaises favorisent la mise en place d'un cercle vertueux dans la mesure où les dépenses d'investissement sont mieux couvertes que par le passé (infrastructure, renouvellement du matériel roulant) et où les dépenses de fonctionnement sont financées par des voies plus clairement identifiées. Progressivement, le « vrai » coût des services ferroviaires est révélé, ce qui permet aux pouvoirs publics de rendre certains arbitrages politiques en connaissance de cause. C'est dans cette logique – et non dans celle d'un éternel subventionnement du monopole public non réglementé – que doit s'inscrire le fonds d'intervention en faveur des grandes lignes déficitaires.

¹⁹ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des Etats membres en matière d'exigence de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable, en date du 21/02/2002.

²⁰ Bonnafous (2002) montre qu'à partir d'un certain niveau de subventions, le recours à une entreprise privée, bien qu'elle exige une meilleure rentabilité que l'entreprise publique, peut être préférable pour peu que l'entreprise privée soit un peu plus efficiente que l'entreprise publique.

Bibliographie

Bergougnoux J. (2000), *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, rapport du Commissariat Général du Plan, La Documentation Française.

Bonnaïfous A. (2002), « Les infrastructures de transport et la logique financière du partenariat public-privé : quelques paradoxes », *Revue française d'économie.*, Vol. 17, N°1, pp. 173-194.

Choné P., Flochel L. & Perrot A. (2002), « Obligation de service universel et concurrence dans les réseaux », *Economie et Prévision*, N° 156, pp. 97-105.

Conseil d'Etat (1993), *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, La Documentation Française, coll. « Etudes et documents », N° 48, 1997.

Crozet Y. (2003), « Industries de réseau et politiques publiques : pour une approche stratégique », *Flux*, N° 54.